

## KAJIAN KEBIJAKAN ANGGARAN DALAM RANGKA MENDUKUNG PEMBANGUNAN KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN LAMPUNG BARAT

(A Study on Budget Policy to Support Food Security in Lampung Barat District)

Indra Gunawan<sup>1</sup>, Drajat Martianto<sup>2</sup>, dan Yayuk F. Baliwati<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Program Studi Manajemen Ketahanan Pangan (MKP), Sekolah Pascasarjana, IPB.

<sup>2</sup> Departemen Gizi Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia (FEMA), IPB

Tel: 0251-8628304/8621258; Fax: 0251-8625846/8622276

### ABSTRACT

*This research aims to analyze the local government budget policies in supporting food security development in Lampung Barat District. The design of this study is retrospective using secondary data from related institutions in Lampung Barat. To identify the share of credit and debit of local budget or APBD, a Comparative Budget Statement (CBS) is used, and to identify the budget proportion for food security oriented programs/activities, the Content Analysis method is applied. From the CBS analysis result, it is revealed that the biggest share is from Dana Alokasi Umum (DAU) or General Allocation Fund, accounting for 66.25% and the smallest share is from Local Original Revenue or Pendapatan Asli Daerah (PAD), which is only around 1.60%. The share of Development Budget is approximately 57.58%, while the share of Routine Budget is 42.42%. It is also found that the Local Budget has increased constantly during the last 5 years with the average is Rp. 304 068 008 767. From this amount, Rp24 286 406 768 or about 7.6% per annum has been allocated for food security development.*

**Keywords:** budget policies, food security, Lampung Barat

### PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia paling utama, karena itu pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi individu. Pembangunan ketahanan pangan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat secara adil merata baik jumlah maupun mutu gizinya. Dimensi pembangunan ketahanan pangan sangat luas dan bersifat lintas sektor dengan pendekatan lintas disiplin. Ketahanan pangan merupakan prasyarat dasar yang harus dimiliki oleh suatu daerah otonom. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 tahun 2007 menjelaskan bahwa ketahanan pangan merupakan urusan wajib. Ditinjau dari kondisi wilayah, sosial, ekonominya dikaitkan dengan pembangunan ketahanan, Kabupaten Lampung Barat memiliki beban yang sangat berat karena dihadapkan keterbatasan anggaran untuk pembangunan ketahanan pangan dan sektor lain.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan anggaran pemerintah dalam pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Barat, dengan tujuan khusus yaitu: 1) menganalisis APBD dari sisi penerimaan dan pengeluaran/belanja, 2) menetapkan ruang lingkup program/kegiatan dalam rangka pembangunan ketahanan pangan, 3) menganalisis besaran alokasi anggaran pemerintah dalam

mendukung pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Barat.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal: 1) kepentingan praktisi, sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Barat dalam menetapkan kebijakan anggaran yang tepat guna (*cost effective*) khususnya dalam rangka mendukung pembangunan ketahanan pangan di Wilayah Lampung Barat sehingga diharapkan dapat memantapkan ketahanan pangan, 2) kepentingan akademis, sebagai bahan informasi untuk menambal referensi tentang pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Barat.

### METODE PENELITIAN

#### Desain, Tempat, dan Waktu Penelitian

Desain penelitian ini adalah *retrospektif*. Pemilihan lokasi dilakukan secara sengaja (*purposive*) di Kabupaten Lampung Barat dengan pertimbangan: pemerintah memiliki peran yang sangat penting terhadap pembangunan ketahanan pangan wilayah, sebagaimana diamanatkan dalam PP No. 38 tahun 2007. Penelitian dilaksanakan bulan Oktober 2008.

### Pengolahan dan Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif atau menggambarkan keadaan nyata yang terjadi pada sampel yang diamati dengan dasar pada pemahaman konsepsi serta pandangan atas teori yang terkait, dengan tahapan sebagai berikut:

#### 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lampung Barat

Untuk mengetahui besarnya penerimaan dan pengeluaran APBD pada tiap-tiap program/kegiatan dilakukan dengan membandingkan antara pengeluaran yang dialokasikan pada anggaran pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dengan total jumlah anggaran, dengan menggunakan analisis *Comparative Budget Statement* (CBS).

#### 2. Penetapan ruang lingkup program dan kegiatan dalam rangka pembangunan ketahanan pangan dan gizi.

Penetapan ruang lingkup program dan kegiatan pembangunan ketahanan pangan dan gizi, dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder yang terdiri atas peraturan perundangan terkait ketahanan pangan, dokumen kesepakatan Bupati/Walikota pada rapat koordinasi DKP tahun 2007, KUKP, Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi (RANPG) 2006 - 2010, dilakukan identifikasi lalu dianalisis untuk menetapkan ruang lingkup program dan kegiatan dalam rangka pembangunan ketahanan pangan.

#### 3. Analisis Anggaran program dan kegiatan untuk mengetahui besaran dan alokasi anggaran pembangunan ketahanan pangan.

Data sekunder yang diperoleh dari Perda APBD tahun 2003 - 2007 dianalisis dengan metode *Content Analysis*. Analisis isi (*content analysis*) adalah penelitian yang bersifat pembahasan mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis dalam hal ini isi Perda APBD. Dari analisis isi diperoleh total anggaran ketahanan pangan pada tiap tahun anggaran dari tahun 2003 sampai dengan 2007, sehingga dapat terlihat kebijakan anggaran yang mendukung pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Barat.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### APBD Kabupaten Lampung Barat

Sesuai konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah yang terkandung dalam Undang-undang 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah maka pelaksanaan fungsi

pembiayaan pembangunan desentralisasi daerah dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan pengelompokan penerimaan APBD Kabupaten Lampung Barat, maka komposisi penerimaan APBD dibagi atas 4 kelompok, yaitu: 1) pendapatan Asli Daerah/PAD (pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah), 2) dana perimbangan (bagian hasil pajak/bukan pajak dan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), bagi hasil pajak dan bantuan keuangan propinsi), 3) bantuan dana penyeimbang dari pemerintah, dan 4) sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu.

Jumlah APBD Kabupaten Lampung Barat selama kurun waktu lima tahun dari tahun 2003 sampai tahun 2007 terus mengalami peningkatan, dari Rp. 214 757 744 650 pada tahun 2003 menjadi Rp. 218 394 094 282 pada tahun 2004 (meningkat 1.69%), tahun 2005 sebesar Rp. 248 722 297 850 (meningkat 13.89%), tahun 2006 nilainya jadi Rp. 355 848 209 450 (meningkat 43.07%) dan tahun 2007 berjumlah Rp. 482 617 697 605 (meningkat 35.62%). Laju peningkatan tertinggi terjadi tahun 2006 yaitu sebesar 43.07%. Penerimaan APBD Kabupaten Lampung Barat terbesar dari dana perimbangan, pada tahun 2003 sebesar 81.49%, tahun 2004: 88.12%, tahun 2005: 83.96%, tahun 2006: 92.86% dan pada tahun 2007 sebesar 84.50%. Penerimaan dari dana perimbangan terbesar selama lima tahun terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar 92.86%.

Pengelolaan keuangan di Kabupaten Lampung Barat menggunakan asas berimbang, yaitu jumlah penerimaan sama dengan jumlah pengeluaran. Pengeluaran untuk belanja rutin pada tahun 2003 sebesar 60.71%, tahun 2004: 38.51%, tahun 2005: 39.19%, tahun 2006: 43.71% dan pada tahun 2007 sebesar 43.17%. Pengeluaran untuk belanja rutin terbesar selama lima tahun terjadi pada tahun 2003 sebesar 60.71%, yang terkecil pada tahun 2006 sebesar 34.71%. Pengeluaran untuk belanja pembangunan pada tahun 2003 sebesar 39.29%, tahun 2004: 61.49%, tahun 2005: 60.81%, tahun 2006: 65.29% dan pada tahun 2007 sebesar 56.83%. Pengeluaran belanja pembangunan terbesar pada tahun 2006 yaitu sebesar 65.29%, yang terkecil pada tahun 2003 yaitu sebesar 39.29%.

### Program dan Kegiatan yang Mendukung Pembangunan Ketahanan Pangan

Dalam rangka mengetahui seberapa besar kebijakan pemerintah daerah Kabupaten

Lampung Barat mengalokasikan anggaran untuk mendukung pembangunan ketahanan pangan, maka diperlukan alat ukur/standar/acuan program dan kegiatan yang mendukung pembangunan ketahanan pangan. Berdasarkan kebutuhan hal tersebut maka disusunlah ruang lingkup program dan kegiatan pembangunan ketahanan pangan sebagai berikut:

#### **Program dan kegiatan langsung**

Program dan kegiatan langsung adalah: serangkaian kegiatan-kegiatan atau proyek-proyek yang terorganisasi dan diarahkan untuk pencapaian suatu tujuan khusus yang langsung ke ketahanan pangan dan gizi, yang terdiri atas:

##### ***Subsistem ketersediaan***

Terdapat 2 program, yaitu: 1) menjamin ketersediaan dan peningkatan produksi; dengan kegiatan: a) pengembangan dan penyediaan benih, bibit unggul, b) pemberian modal bagi petani/nelayan, c) pengembangan diversifikasi pangan lokal, d) peningkatan pengelolaan panen, pasca panen dan pengembangan hasil pangan olahan dan e) peningkatan produksi pangan sumber karbohidrat non beras, pangan asal ternak perikanan, sayur dan buah, 2) mengembangkan cadangan pangan, dengan kegiatan: a) pengembangan cadangan pangan pemerintah, b) pengembangan lumbung pangan masyarakat.

##### ***Subsistem distribusi***

Terdapat 2 program, yaitu: 1) meningkatkan aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan dan menjaga stabilitas harga pangan; dengan kegiatan: a) peningkatan efektifitas distribusi rasial secara tepat sasaran, b) Operasi pasar, c) Bantuan Langsung Tunai (BLT), 2) pengembangan sistem informasi pasar, pemantauan dan analisis akses harga pangan pokok; dengan kegiatan: pemantauan harga pangan pokok secara berkala.

##### ***Subsistem konsumsi***

Terdapat 2 program, yaitu: 1) melakukan diversifikasi pangan; dengan kegiatan: a) Pemberian Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah (PMTAS), b) peningkatan diversifikasi konsumsi pangan menuju gizi seimbang, 2) peningkatan mutu dan keamanan pangan; dengan kegiatan: a) peningkatan, pengembangan dan penerapan sistem mutu pada proses produksi, olahan dan perdagangan pangan, b) pencegahan dini dan penegakan hukum terhadap pelanggaran aturan mutu dan keamanan pangan.

#### ***Status gizi***

Program mencegah dan menangani kerawanan pangan dan gizi; dengan kegiatan: a) melakukan intensifikasi dan akselerasi distribusi kapsul minyak beryodium pada wanita usia subur, ibu hamil, ibu menyusui dan anak sekolah, b) akselerasi suplementasi kapsul vitamin A untuk balita, c) peningkatan pelayanan kesehatan ibu dan balita, d) pemantauan tumbuh kembang balita di posyandu, puskesmas dan sarana pelayanan kesehatan lain, e) Pemberian Makanan Tambahan (PMT) balita dan gizi kurang, f) Pemberian Makanan Tambahan (PMT) bagi ibu hamil dan ibu menyusui pada keluarga miskin, g) pelayanan kesehatan masyarakat miskin, h) bantuan permukiman bagi masyarakat miskin.

#### **Program dan kegiatan yang tidak langsung**

Program dan kegiatan yang tidak langsung adalah: serangkaian kegiatan-kegiatan atau proyek-proyek yang terorganisasi dan diarahkan untuk pencapaian suatu tujuan khusus yang tidak langsung ke ketahanan pangan dan gizi namun terkait dan mendukung ketahanan pangan dan gizi, yang terdiri atas:

##### ***Terkait pada subsistem ketersediaan***

Terdapat 3 program, yaitu: 1) menjamin ketersediaan dan peningkatan produksi; dengan kegiatan: a) pengembangan lahan sawah beririgasi dan lahan kering, b) optimalisasi pemanfaatan lahan melalui ekstensifikasi, konservasi, intensifikasi dan rehabilitasi, c) pelestarian sumberdaya air dan pengelolaan daerah irigasi, d) penyusunan *database* produksi pangan, e) desiminasi informasi dan publikasi/promosi pangan, f) penyusunan tata ruang daerah dan wilayah, g) perbaikan administrasi pertanahan dan sertifikasi lahan, 2) mengembangkan cadangan pangan; dengan kegiatan: a) pengembangan desa mandiri pangan, b) penumbuhan dan pemantapan sentra agribisnis komoditas unggulan pangan dan non pangan, 3) peningkatan kemampuan SDM dan kelembagaan produksi pangan; dengan kegiatan: a) pelatihan SDM aparat/penyuluh, pertanian/nelayan dan pengelola lembaga pelayanan usaha tani dan perikanan; b) penyempurnaan sistem, metode, prasarana dan sarana lembaga produksi dan pelayanan produksi pangan, c) peningkatan kerjasama antar produsen pangan dengan pengusaha hulu dan hilir, d) peningkatan kemampuan masyarakat untuk pengembangan usaha jasa pelayanan pertanian, e) pembinaan dan pengembangan teknologi tepat guna dan tepat usaha untuk pengelolaan dan penanganan pasca panen.

***Terkait pada subsistem distribusi***

Terdapat 2 program, yaitu: 1) meningkatkan aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan; dengan kegiatan: a) pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana distribusi, b) pengawasan sistem persaingan perdagangan yang tidak sehat, c) mengembangkan jaringan pemasaran dan distribusi antar dan keluar daerah, d) penyempurnaan sistem tata niaga, distribusi dan pemasaran produk pangan, e) meningkatkan peranan lembaga usaha ekonomi pedesaan, f) pemberdayaan masyarakat miskin dan rawan pangan, g) peningkatan kemampuan SDM pengelola kelembagaan distribusi, cadangan pangan dan pemantauan situasi pangan, 2) pengembangan sistem informasi pasar, pemantauan dan analisis akses harga pangan pokok; dengan kegiatan: a) pengelolaan pasokan pangan dan cadangan penyangga untuk stabilitas harga pangan, b) pengembangan sistem informasi pangan, c) pengembangan sistem penetapan harga dan tarif yang melindungi produsen dan konsumen.

***Terkait pada subsistem konsumsi***

Terdapat 2 program, yaitu: 1) melakukan diversifikasi pangan; dengan kegiatan: a) pengembangan teknologi pangan, b) diversifikasi usaha tani dan pengembangan pangan lokal, c) inventarisasi dan pengembangan pangan lokal non beras (sumber karbohidrat) serta sumber protein nabati dan hewani (ternak dan ikan), d) Penyusunan Neraca Bahan Makanan (NBM), Pola Pangan Harapan (PPH) dan pola konsumsi pangan lokal, 2) peningkatan mutu dan keamanan pangan; dengan kegiatan: peningkatan pemahaman masyarakat terhadap mutu dan keamanan pangan.

***Terkait dengan status gizi***

Mencegah dan menangani kerawanan pangan dan gizi; dengan kegiatan: a) pengembangan isyarat dini dan penanggulangan keadaan rawan pangan, b) peningkatan cakupan keluarga sadar gizi melalui penyuluhan dan bimbingan sosial dengan menyempurnakan sistem komunikasi, informasi dan edukasi, c) melaksanakan pelayanan (kegiatan asuhan dan konseling) kesehatan dan gizi terpadu serta pengadaan sarana dan prasarana kesehatan, d) pemanfaatan lahan pekarangan untuk peningkatan gizi keluarga, e) peningkatan peran serta kelembagaan masyarakat, antara lain: kelompok tani, tim penggerak PKK dan posyandu, f) peningkatan pendapatan, kesempatan kerja dan kemampuan berusaha, g) pelatihan dan pembinaan tim pangan dan gizi, h) pendayagunaan tenaga pangan dan gizi, i) desimi-

nasi informasi dan publikasi/promosi, j) pengembangan peta kerawanan pangan hingga tingkat desa/kelurahan dan pelatihan bagi aparat, k) Pengumpulan, pengolahan dan analisis data.

**Anggaran Program dan Kegiatan yang Mendukung Pembangunan Ketahanan Pangan di Kabupaten Lampung Barat**

Perkembangan APBD setiap tahunnya meningkat, selama kurun waktu 5 tahun rata-rata APBD Kabupaten Lampung Barat hanya sebesar Rp. 304 068 008 767 yang dialokasikan untuk pembangunan ketahanan pangan hanya sebesar Rp. 24 286 406 768 atau hanya sebesar 7.6% per tahun. Alokasi APBD pada tahun 2003 - 2007 digunakan untuk membiayai 1 880 kegiatan, dari jumlah tersebut yang diperuntukkan untuk kegiatan pembangunan ketahanan pangan hanya 359 kegiatan atau sebesar 19.1% dari total kegiatan.

Total anggaran pembangunan ketahanan pangan tersebut dialokasikan pada subsistem ketersediaan sebesar Rp. 10 565 103 355 atau sebesar 43.5% dari rata-rata anggaran ketahanan pangan, subsistem distribusi nilainya sebesar Rp. 10 183 526 893 (41.9%), subsistem konsumsi sebesar Rp. 132 325 300 (0.5%) dan anggaran terkait status gizi nilainya sebesar Rp. 1 155 588 600 (4.8%). Alokasi anggaran pembangunan ketahanan pangan tidak terdistribusi secara merata, subsistem ketersediaan dan subsistem distribusi lebih dominan, yang mencerminkan bahwa pembangunan ketahanan pangan masih bias pada produksi pangan. Pembangunan ketahanan pangan bersifat lintas bidang dan lintas sektoral yang saling berkaitan belum dapat dilaksanakan dengan baik di Kabupaten Lampung Barat.

**KESIMPULAN**

Penerimaan APBD hasil perhitungan CBS vertikal, kontribusi terbesar adalah berasal dari dana bagian perimbangan yaitu DAU sebesar 66.25% dan yang memberikan kontribusi terkecil dari penerimaan adalah bagian PAD totalnya hanya sebesar 1.60%. Proporsi belanja pembangunan sebesar 57.58% dari pengeluaran rata-rata realisasi APBD tahun 2003 - 2007, sedangkan belanja rutin sebesar 42.42%. Sisi pengeluaran antara belanja pembangunan dan belanja rutin tidak terlalu besar perbedaannya dalam proporsi penganggaran.

Ruang lingkup program dan kegiatan pembangunan ketahanan pangan terdiri dari:

1) program dan kegiatan langsung, yaitu: a) terkait subsistem ketersediaan terdiri dari 2 program dengan 7 kegiatan, b) terkait subsistem distribusi terdiri dari 2 program dengan 4 kegiatan, c) terkait subsistem konsumsi terdiri dari 2 program dengan 4 kegiatan, d) terkait status gizi terdiri dari 1 program dengan 8 kegiatan. 2) program dan kegiatan tidak langsung, yaitu: a) terkait subsistem ketersediaan terdiri dari 3 program dengan 14 kegiatan, b) terkait subsistem distribusi terdiri dari 2 program dengan 10 kegiatan, c) terkait subsistem konsumsi terdiri dari 2 program dengan 5 kegiatan, d) terkait status gizi terdiri dari 1 program dengan 11 kegiatan. Program dan kegiatan belum terintegrasi dan masih bersifat sektoral.

Rata-rata besar APBD adalah sebesar Rp. 304 068 008 767 yang dialokasikan untuk pembangunan ketahanan pangan nilainya sebesar Rp. 24 286 406 768 atau sebesar 7.6%. Jumlah kegiatan dalam APBD selama 5 tahun

berjumlah 1 880 kegiatan, untuk ketahanan pangan 359 kegiatan, masih terfokus pada subsistem ketersediaan dan distribusi, sedangkan untuk subsistem konsumsi dan status gizi masih sangat kurang.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [PP No. 38/2007] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/kota, Jakarta.
- [UU No. 33/2004] Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Jakarta.